

# REFLEXÕES SOBRE O PREPARO E APERFEIÇOAMENTO DE MAGISTRADOS – CURSO DE FORMAÇÃO INICIAL DE MAGISTRADOS

---

**Otávio Henrique Martins Port**

Juiz Federal da 3ª Vara de Execuções.

Fiscais de São Paulo - SP.

Mestre e Doutorando em Direito pela PUC - SP.

---

## RESUMO

Nós vivemos em um contexto de proliferação em larga escala de demandas de massa. Por outro lado, há várias demandas individuais complexas, cujas decisões podem ter grande impacto socioeconômico. Os magistrados devem estar devidamente preparados para decidir levando em consideração não apenas o direito, mas também, avaliando as consequências socioeconômicas de suas decisões.

A necessidade do preparo e aperfeiçoamento dos juízes, nesse contexto, é contínua, tendo sido objeto de previsão expressa na Emenda Constitucional n. 45/2004, conhecida como Reforma do Judiciário.

## ABSTRACT

We live in a context of large-scale proliferation of mass demands. On the other hand, there are very complex individual demands and whose decisions can have major socio-economic impact. The judge must be properly prepared not only to decide considering the right, but also evaluate socio-economic implications of their decisions.

The need for preparation and improvement of judges, in this context, it is urgent and continuous, having been manifested this concern by constitutional reform within the Constitutional Amendment 45/04, known as the Judicial Reform.

A meta a ser atingida, em qualquer curso de formação inicial de juízes, é a formação de um juiz ético e imparcial, e ao mesmo tempo atento às inovações tecnológicas e constantes mudanças sociais. O juiz deve ter profundo conhecimento acerca da realidade que o cerca. O objetivo do curso de formação inicial, portanto, é propiciar ao novo juiz a aquisição do conhecimento essencial ao bom exercício da função jurisdicional, não se confundindo com o ensino puramente acadêmico.

**Palavras-chave:** Necessidade — Aperfeiçoamento constante — Magistrados — Curso — Formação inicial.

The goal to be achieved, in any initial training course for the judges, is the formation of a ethical judge, impartial, and at the same time attentive to technological innovations and constant social change. The judge must have a deep knowledge of the reality that surrounds him. What is therefore designed this course is the transfer of institutional knowledge essential to the proper exercise of judicial functions, as opposed to purely academic teaching, whose object is not confused with the initial training.

**Keywords:** Need — Constant improvement — Judges initial training — Course.

## INTRODUÇÃO

A sociedade atual é complexa, com uma proliferação de demandas e necessidades que muitas vezes se contrapõem. A existência de grupos sociais heterogêneos, cujos propósitos muitas vezes acabam por se entrecortar, tem como produto um aumento no grau de litigiosidade. O fato é que as demandas são cada vez mais numerosas e ganham em grau de complexidade, o que as torna de mais difícil atendimento. Esse quadro gera um sem número de conflitos, com alto potencial de litigiosidade.

Os litígios, por sua vez, batem às portas do Poder Judiciário, num número enorme de processos judiciais, cujas estatísticas crescem a cada ano. O excesso de judicialização, nesse sentido, é um fenômeno atual e que não pode ser ignorado, nem pelo estudioso do Direito, nem tampouco pelos cientistas sociais. Suas raízes podem estar fora do direito, mas certamente suas ramificações têm efeitos profundos na forma como se entende e se aplica o direito.

Segundo o relatório publicado recentemente pelo Conselho Nacional de Justiça, tramitaram no Brasil, em 2013, mais de 95 milhões

de ações. O volume de processos em andamento no país cresceu, em relação ao ano anterior. O número de processos concluídos, de 27,6 milhões, foi inferior ao de novas ações ajuizadas, que totalizaram 28,3 milhões. Desde 2009, o estoque de processos em tramitação foi acrescido de 12 milhões de ações, um crescimento de praticamente 14% (quatorze por cento) nos últimos cinco anos, considerando o que entrou e o que saiu do sistema judicial.

No entanto, tal defasagem no número de processos julgados não significa baixa produtividade. Enquanto a taxa de congestionamento, que é alcançada calculando-se o índice de processos que foram efetivamente julgados em relação ao número de processos em tramitação, no ano de 2013, chega a 70,9%, quase 1% superior ao ano de 2012, a produtividade dos juízes aumenta a cada ano. Em 2013, foram proferidas 25,7 milhões de decisões judiciais, o que supera em um milhão o desempenho de 2012, correspondendo a mais de 1.500 ações julgadas por cada juiz. Não se pode, com base nesses dados, concluir que é diminuta, em termos numéricos, a produção de decisões por cada magistrado.

Outra questão importante que se apresenta diz respeito ao número de demandas consideradas repetitivas, que representam o grande contingente das demandas que ingressam no Poder Judiciário Federal a cada ano. Vale dizer, aproveitando-se desse índice de congestionamento e da morosidade no julgamento das demandas, acarretada pela infundável quantidade de recursos, o próprio Poder Executivo, bem como suas autarquias, empresas públicas, além de grandes grupos empresariais, aproveitam-se da lentidão da Justiça para postergar o cumprimento das suas obrigações legais e contratuais, utilizando-se da máquina judiciária como meio de procrastinação do pagamento de seus encargos financeiros. Transfere-se ao conhecimento e à apreciação do Judiciário, muitas vezes, conflitos que poderiam e deveriam ser resolvidos por outras vias extrajudiciais, versando sobre obrigações que deveriam ter sido adimplidas a modo e tempo oportunos, mas cujo inadimplemento se dá exatamente porque o devedor conta com a morosidade judiciária para

relegar, aos exercícios financeiros futuros, o pagamento de suas dívidas. É a mais genuína aplicação do velho adágio popular: *“Devo, não nego, pago quando puder”*.

O quadro atual dentro do Poder Judiciário, portanto, é de as-sobramento e de dificuldade no atendimento às demandas sociais num prazo adequado, em observância ao princípio constitucional da duração razoável do processo.

O cerne da questão que ora se apresenta, objeto desse artigo, é saber como devem ser preparados os juizes, para produzirem decisões conformes a norma jurídica, mantendo um bom índice de produtividade, sem, entretanto, abrir mão da qualidade na elaboração de suas decisões.

Cumprir frisar ainda que, se, por um lado, vivemos num contexto de proliferação em grande escala das demandas de massa, por outro, há demandas individuais muito complexas e cujas decisões podem ter grande repercussão socioeconômica. Interesses múltiplos e contraditórios sempre remanescem em jogo e deve o julgador estar devidamente apto e preparado não só para decidir de forma consentânea ao direito, mas também avaliar as repercussões socioeconômicas de suas decisões.

Importante ainda registrar a necessidade de fazer cumprir as decisões judiciais. Essa questão ganha grande relevo quando o ente responsável pelo cumprimento é de natureza pública, como acontece na maior parte das vezes na Justiça Federal. É impressionante o índice de decisões judiciais que não são cumpridas a modo e termo determinados, seja por motivos de ordem administrativa, como é o caso da falta de organização do serviço ou da insuficiência de recursos orçamentários, ou pela simples recalcitrância do devedor. Tal situação, configurada reiteradas vezes, traz desprestígio ao Poder Judiciário perante a sociedade e o enfraquece dentro do sistema de freios e contrapesos da República.

A necessidade de preparação e aperfeiçoamento dos juizes para o enfrentamento dessa pletora de demandas, nesse contexto, é premente e contínua, tendo sido essa preocupação manifestada

expressamente pelo constituinte reformador no âmbito da Emenda Constitucional n. 45/2004, conhecida como Reforma do Judiciário.

Cumpre-nos, inicialmente, portanto, analisar essas normas.

## 1 NECESSIDADE DO APERFEIÇOAMENTO E DE QUALIFICAÇÃO DO MAGISTRADO TEM PREVISÃO CONSTITUCIONAL E INFRACONSTITUCIONAL: QUADRO NORMATIVO

Passemos então a uma breve análise do quadro normativo que disciplina a necessidade de aperfeiçoamento e de qualificação do magistrado:

- a) Art. 93, inciso IV, da Constituição Federal, com a redação dada pela EC n.45/2004: estabelece a previsão de cursos oficiais de preparação e aperfeiçoamento de magistrados, reconhecidos pela Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados, sendo, a efetiva participação em tais cursos, etapa obrigatória do processo de vitaliciamento;
- b) Art. 93, inciso II, alínea c, com a redação dada pela EC n.45/2004: Prevê que o merecimento, como um dos critérios constitucionais para a promoção de magistrados, será aferido pelos critérios objetivos de produtividade e presteza e pela frequência e aproveitamento em cursos oficiais ou reconhecidos de aperfeiçoamento;
- c) Art. 105, parágrafo único, inciso I, com a redação dada pela EC N.45/04: confere atribuição de “status” constitucional à Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados — Enfam, que funcionará junto ao Superior Tribunal de Justiça, cabendo-lhe, dentre outras funções, regulamentar os cursos oficiais para o ingresso e promoção na carreira.

Com base na previsão constitucional que atribui poder normativo regulamentar à Enfam, foram editados diversos atos normativos, cujos princípios gerais são os seguintes:

- a) previsão de curso de formação inicial;
- b) avaliação do curso baseada em estudos de casos, por equipe multidisciplinar;
- c) estabelecimento de conteúdo programático mínimo para o curso de formação;
- d) atribuição de autonomia às entidades organizadoras para ampliar o conteúdo programático dos cursos;
- e) estabelecimento de conteúdo programático mínimo para os cursos de aperfeiçoamento;
- f) fixa a competência do Centro de Estudos Judiciários e das Escolas Judiciais dos Tribunais para a organização e a execução dos cursos.

O Conselho da Justiça Federal, por intermédio do Centro de Estudos Judiciários, valendo-se das disposições constantes do art. 8º, inciso II, da Lei n. 11.798/2008, regulamentou a questão no âmbito da Justiça Federal, devendo ser ressaltado:

- a) a criação do Plano Nacional de Aperfeiçoamento e Pesquisa para Juízes Federais (PNA), sendo, uma das suas diretrizes, a propositura de competências para nortear a formação inicial e o aperfeiçoamento contínuo dos magistrados;
- b) divisão do PNA em quatro programas: formação inicial, formação continuada, formação de formadores e pesquisa, editoração e intercâmbio;
- c) estabelecimento do conteúdo programático mínimo dos cursos de formação inicial;

## 2 REFLEXÕES SOBRE O PREPARO E APERFEIÇOAMENTO DOS MAGISTRADOS

Posto o quadro normativo vigente a respeito da matéria, cumpre-nos então reafirmar a importância da Enfam, Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados, com funcionamento

junto ao Superior Tribunal de Justiça, como órgão formulador das diretrizes e políticas de ensino, voltando sua atuação à preparação e formação de magistrados. Às Escolas Judiciais locais, por sua vez, incumbe-lhes a tarefa de, com observância às diretrizes gerais impostas pela Enfam, operacionalizar e levar a efeito a realização de cursos que atendam às necessidades complexas de formação e preparo do juiz moderno.

No âmbito da Justiça Federal, assiste ainda ao Conselho da Justiça Federal, por intermédio do Centro de Estudos Judiciários, a competência de regulamentação dos cursos de formação inicial e continuada dos magistrados federais, estabelecendo diretrizes que devem ser seguidas pelas Escolas Judiciais vinculadas aos Tribunais Regionais Federais.

A respeito da importância das Escolas Judiciais, como órgãos vinculados aos Tribunais responsáveis pela difusão e transmissão do conhecimento científico e institucional indispensáveis ao bom exercício do ofício jurisdicional, o saudoso Ministro Sálvio de Figueiredo Teixeira, já nos idos da década de 1990, reafirmou tratar-se de preocupação presente em praticamente todos os países democráticos.

Apenas a título exemplificativo, na Europa ganham destaque, dentre outras, a “Escola Francesa” e a “Escola Espanhola”, marcadas pela divisão em duas escolas distintas: uma destinada à seleção e preparação de novos magistrados; e outra que se ocupa do aprimoramento dos juízes mais antigos. Na Espanha, a Escola Judicial, até então centrada em Madri, a partir de 1996, a exemplo do modelo francês, que tem sedes em Paris e Bordeaux, subdividiu-se, passando a atuar, em relação à formação inicial, em Barcelona, refletindo a tendência dominante de separação entre formação inicial, dirigida aos magistrados recém-empossados, e formação continuada, voltada aos magistrados já no exercício das suas funções.

Nas Américas, destaca-se o modelo norte-americano, composto por duas grandes Escolas Judiciais: o *National Judicial College*, voltado ao preparo dos juízes estaduais, e o *Federal Judicial Center*, órgão da Justiça Federal cuja finalidade precípua é o preparo e

aperfeiçoamento dos Juízes Federais e a promoção de pesquisas visando ao aprimoramento do Judiciário.

Firmada a importância do preparo e do aperfeiçoamento contínuo dos magistrados, que pode ser dividido em duas etapas bem distintas, quais sejam, a formação inicial e a formação continuada, resta saber como deve ser o conteúdo e a metodologia dos cursos a serem ministrados pelas Escolas Judiciais.

Como já mencionamos, as diretrizes gerais, principalmente em relação à formação inicial, são estabelecidas pela Enfam, vinculada ao Superior Tribunal de Justiça, e pelo CEJ, vinculado ao Conselho da Justiça Federal, cabendo às Escolas Judiciais a promoção de cursos adequados a essas diretrizes gerais, observando e respeitando as necessidades e peculiaridades regionais e locais.

Passando a centrar nossa análise na formação inicial, primeiramente, devemos responder as perguntas: que tipo de juiz o mundo contemporâneo precisa? Quais os outros atributos dele exigidos, além da sólida formação técnica?

As respostas a essas perguntas dependem de um exame acurado das competências exigidas do magistrado no desempenho do ofício jurisdicional. Podemos dividir essas competências em técnicas, gerencias e comportamentais.

- a) As competências técnicas compreendem o conhecimento das normas e do instrumental hermenêutico indispensável a sua interpretação e aplicação, a habilidade de analisar um caso concreto, resumi-lo e tomar uma decisão, de forma motivada. Pode-se falar ainda na necessidade de conhecimento multidisciplinar, principalmente no tocante aos efeitos econômicos e sociais das decisões judiciais. Compreendem, ainda, o conhecimento dos métodos utilizados para se chegar a uma decisão judicial: indutivo, dedutivo e intuitivo.
- b) Dentre as competências comportamentais, por sua vez, podemos citar: como portar-se em audiências, como portar-se em redes sociais, como atender aos advogados e partes, como relacionar-se com a comunidade jurídica em geral. Exercício



e incremento de habilidades inter-relacionais, saber ouvir e saber se colocar na forma e no momento adequados. Comportar-se de forma imparcial e independente na condução dos feitos e na elaboração das decisões judiciais.

- c) Competências gerenciais: podem ser subdivididas em:
- c.1) competências referentes à gestão dos processos, como a condução do processo judicial de forma a atingir-se o melhor resultado com a maior eficiência, atendendo-se ao princípio da duração razoável do processo; a conciliação da exigência de produtividade com a manutenção da qualidade da prestação jurisdicional.
  - c.2) competências referentes à gestão de pessoas: estudo de técnicas de exercício de liderança, organização e de gerenciamento de pessoas, visando ao aperfeiçoamento do trabalho em equipe. Desenvolvimento e aprendizagem de técnicas de mediação e conciliação.

A meta a ser atingida, portanto, em qualquer curso de formação inicial, é a formação do juiz cioso de suas atribuições, com comportamento ético, imparcial, e ao mesmo tempo atento às inovações tecnológicas e às transformações sociais constantes. O juiz deve ser um profundo conhecedor da realidade que o cerca. O que se visa, pois, nesse curso, é a transmissão do conhecimento institucional indispensável ao bom exercício da função jurisdicional, em contraponto ao ensino meramente acadêmico, esse último também importante, mas a ser ministrado em outros cursos, principalmente os de pós-graduação, cujo objeto não se confunde com a formação inicial.

Em relação aos objetivos a serem atingidos pela formação inicial, podemos citar ainda, além do desenvolvimento e aprimoramento das competências já afirmadas, a preocupação com a utilização, pelo magistrado, de uma linguagem clara, simples e compreensível, sem menosprezo à técnica jurídica.

Em fevereiro de 2014 foi publicado, pelo Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal, o Manual Executivo

da Formação Inicial, contendo uma compilação de regras a serem utilizadas quando da aplicação do Curso de Formação Inicial de Magistrados, estabelecendo que os cursos de formação inicial serão divididos em 3 módulos básicos:

- a) Módulo de recepção dos novos juízes e apresentação da Justiça Federal, composto de apresentação da Escola Judicial, do Tribunal e das unidades judiciárias aos cursandos;
- b) Módulo de estudos, com a apresentação dos fundamentos para a atividade prática jurisdicional e gerencial, no qual serão desenvolvidos os temas propostos pela Enfam e todos os temas necessários à aquisição de competências fundamentais para a atividade judicante. Esse módulo compreenderá ainda as visitas de observação a órgãos de interface com a Justiça, como o Ministério Público, a Defensoria Pública, estabelecimentos prisionais e outras instituições, conforme interesse do Tribunal.
- c) Módulo de atividade prática jurisdicional e gerencial, com o exercício efetivo de atividade jurisdicional, realização de audiências, prolação de decisões e sentenças, tudo supervisionado por juiz orientador. Esse módulo terá a duração mínima de metade de toda a carga horária do curso de formação inicial.

O referido Manual prevê, ainda, de forma bastante didática e clara, a metodologia de aprendizagem, os atores da formação inicial, os métodos de avaliação a serem utilizados, bem como os instrumentos de acompanhamento pedagógico a serem utilizados para essa avaliação. Por fim, faz o registro de algumas boas práticas adotadas pelas Escolas da Magistratura Federal em cursos de formação inicial.

Trata-se de importante instrumento, a ser utilizado como verdadeiro guia prático, quando da aplicação do curso de formação inicial para os novos magistrados.

## REFERÊNCIAS

BULOS, Uadi Lammêgo. *Constituição Federal anotada*. 7ª ed.. São Paulo: Saraiva, 2007

CENTRO DE ESTUDOS JUDICIÁRIOS DO CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. *Administração da Justiça Federal: Concurso de Monografias*. Série Monografias do CEJ. Volume 10. Brasília: 2005

CENTRO DE ESTUDOS JUDICIÁRIOS DO CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. *Manual Executivo da Formação Inicial*. Brasília, fevereiro de 2014.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *O Poder dos juízes*. São Paulo: Saraiva, 1996

ESCOLA DE DIREITO DO RIO DE JANEIRO DA FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. *A reforma silenciosa da Justiça*. Prêmio Inovare: O Judiciário do século XXI. Rio de Janeiro: 2006

NALINI, José Renato. *Ética da Magistratura: Comentários ao Código de Ética da Magistratura Nacional – CNJ*. São Paulo: Ed. RT, 2009

TAVARES, André Ramos. *Manual do Poder Judiciário brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2012.

\_\_\_\_\_. *Paradigmas do judicialismo constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2012.

TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo. *O Juiz – Seleção e Formação do Magistrado no Mundo Contemporâneo*. Participação especial de Eládio Lecey, Fátima Nancy Andrigli, José Renato Nalini, Mônica Jacqueline Sifuentes, Nildo Nery dos Santos, Ricardo Arnaldo Malheiros Fiuzza, Sidnei Agostinho Beneti. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 1999.

ZAFARONI, Eugenio Raúl. *Poder Judiciário: crise, acertos e desacertos*. São Paulo: Ed. RT, 1995.